

DOI 10.18524/2304-1587.2018.1(32).134153
УДК 342.92: 342.84

В. А. Стукаленко

кандидат юридичних наук, доцент
Одеський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету,
кафедра прикладної економіки
вул. Інглєзі, 6, Одеса, 65070, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ СПОРІВ, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ З ВИБОРАМИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

У статті висвітлено актуальні питання, пов'язані з юрисдикцією виборчих спорів під час виборів Президента України. Зазначено, що на вибір суду першої інстанції впливає суб'єктний склад спору та його предмет, процесуальний статус учасника. Визначено основні механізми захисту прав та інтересів учасників виборчого спору з урахуванням європейських стандартів.

Ключові слова: вибори Президента України, виборчі спори, адміністративні суди, предметна юрисдикція.

Постановка проблеми. Спосіб обрання Президента України – важлива складова його статусу, яка значною мірою зумовлює його місце і роль у механізмі державної влади. При цьому важливо підкреслити, що саме вибори глави держави для будь-якої країни – одна з головних політичних подій.

Актуальність обраної теми обумовлена багатьма чинниками. По-перше, тим, що чергові президентські вибори в Україні – менше ніж за рік. І вже повним ходом йде підготовка до проведення цих виборів, хоча офіційно виборчий процес ще не розпочався. А оскільки результати президентських виборів мають особливе політичне значення, то вони стають підґрунтям для виникнення великої кількості конфліктів між їх учасниками, тому підсилюється зацікавленість до зазначеного правового явища громадськості та міжнародної спільноти. Удосконалення механізмів розгляду та вирішення виборчих спорів дозволяє знизити суспільну напругу під час здійснення виборчого процесу.

По-друге, необхідно враховувати, що найефективнішим способом забезпеченням реалізації природного права громадян на будь-яких виборах, у тому числі і президентських, є судовий захист цього права адміністративними судами. Наприклад, на президентських виборах 2014 р. подано позовних заяв (апеляційних скарг) – 4831(100%); залишено без розгляду, повернуто, відмовлено у відкритті провадження – 1116 (23%); відкрито провадження – 3690(76%); задоволено – 3180 (65%); оскаржено – 35 (0,7%) [1].

По-третє, в Україні здійснюється судова реформа. Відповідно до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, основні питання, які необхідно вирішити, – це досягти ефективності судового процесу, в тому числі і за рахунок чітко-

го розмежування юрисдикції судів різних спеціалізацій, запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанню процесуальними правами, дотримання стабільності судового процесу й розумних строків судового розгляду, розширення та посилення ролі альтернативних способів вирішення спорів, дієвого контролю та нагляду в цій сфері та інші питання, які дозволять зменшити навантаження на судову систему. Тобто, метою судової реформи є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення [2].

Проведення судової реформи обумовлює потребу у розвитку теоретичних засад, які можуть виступити підґрунтям для розвитку та вдосконалення законодавства у сфері здійснення народного волевиявлення. Результатом такого виваженого реформування може стати покращення рейтингу України у численних міжнародних довідниках, пов'язаних із ефективністю удосконалень судової системи, у тому числі в Governance Indicators and Rule of Law Index (World Bank Institute), World Economic Forum (WEF) Global Competitiveness Report, рейтингах Freedom House, World Justice Project (Rule of Law Index), Transparency International (CPI etc.), Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI), WB Doing Business Index.

До актуальних питань, які необхідно негайно вирішити, належить і врегулювання процесу гармонізації норм відповідно до європейських стандартів.

Але, на жаль, внесені до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) зміни, які стосуються президентських виборів, не тільки не сприяли вирішенню існуючих проблем, але й доповнили їх перелік. Наприклад, при розгляді та вирішенні спорів щодо результатів виборів Президента України класична триступенева європейська модель розгляду судових справ – перша, апеляційна та касаційна інстанції, порушується, і все ускладнюється тим, що Верховний Суд по цій категорії справ стає судом першої й останньої інстанції. Дана ситуація напряду порушує норми, закріплені у статтях 55 та 64 Конституції України [3]. Порушення триступеневої моделі розгляду судових справ, пов'язаних із виборами Президента України, призводять також до порушення європейських стандартів функціонування системи правосуддя.

Аналіз останніх досліджень та публікацій дозволяє стверджувати, що запропонована тема є недостатньо розробленою. Категорія «виборчий спір під час президентських виборів» була об'єктом наукового дослідження багатьох науковців. Так, цим питанням займалися Я. В. Давидович, В. Л. Мусіяка, М. І. Смокович, Н. Ф. Коротка, С. В. Ківалов, М. М. Рябець, М. І. Ставнійчук, Г.П. Ткаченко, І. В. Шкурат та інші. Враховуючі, що більшість робіт були опубліковані до 2014 року і, зрозуміло, не могли через об'єктивні умови, враховувати новітні вимоги чинного законодавства, то питання правового розуміння особливості виборчих президентських спорів лишається недостатньо визначеним.

Окремо необхідність переосмислення виборчих спорів обумовлює Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII, який докорінно змінив «правила гри» при

розгляді та вирішенні спорів у сфері здійснення народного волевиявлення під час президентських виборів. І тому наукове осмислення категорії «спори, пов'язані з виборами Президента України» в сучасних умовах актуалізується у зв'язку з необхідністю вироблення зовсім іншого підходу до її змістовного наповнення, а тому є потреба у проведенні нових теоретичних досліджень інституту виборчих спорів узагалі та спорів, які виникають під час президентських перегонів, із метою вивчення, пошуку і вирішення низки проблем у світі й удосконалення чинного законодавства України.

Мета статті. У даній статті, ґрунтуючись на теоретичних дослідженнях й положеннях законодавства, автор пропонує дослідити особливості застосування предметної юрисдикції спорів під час проведення президентських виборів.

Виклад основних положень. Вибори Президента України – ознака демократичної держави та окремих етапів реалізації її демократичних засад.

Спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом, називають виборчими спорами. Так, відповідно до пункту 6 частини 1 статті 19 КАСУ, спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства [4]. Виборчі спори є однією з найпоказовіших сфер діяльності адміністративних судів, що дозволяє отримати уявлення про їх відповідність стандартам справедливого та неупередженого суду та міжнародним стандартам.

Однією з ознак таких спорів є наявність суперечності між учасниками виборчого процесу на підставі норм виборчого законодавства. Наприклад, відповідно до ст. 92 Закону України «Про вибори Президента України» № 474-XIV [5], предметом оскарження можуть бути будь-які питання, які стосуються: підготовки і проведення виборів Президента України; рішення, дії чи бездіяльності виборчих комісій та/або їх членів; дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, партій і т.ін.

Враховуючі європейський напрямок інтеграції України, доцільно дослідити законодавство ЄС у цій галузі.

Так, Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія), закріплює стандарт чіткого встановлення законом повноважень судів та виборчих комісій. Однак, із урахуванням української практики виборів, проблему додержання стандарту унеможлиблює конфлікт юрисдикцій різних органів вирішення спору [6].

Міжнародне законодавство у сфері виборів передбачає два основних напрямки в оскарженні рішення, дій або бездіяльності учасників виборчого процесу під час виборів Президента.

Перший напрямок – альтернативний шлях оскарження певних порушень, який передбачає звернення до суду або до виборчої комісії. Цей спосіб оскарження застосовується в Україні. Слід відзначити, що у висновках щодо стану законодавства України та відповідних законопроектів Європейська комісія за демократію через право, Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі вказують на необхідність відмови від нормативно закріпленої альтернативи обрання порядку оскарження, у тому числі через ризик «зловживання правом на оскарження через одночасне звернення до суду та виборчої комісії» [7].

Другий напрямок – поетапне оскарження, яке здійснюється спочатку до органу адміністрування виборів і тільки потім – до суду. Аналіз євро-

пейського законодавства дозволяє дійти висновку, що у більшості країн ЄС закріплено повноваження органів адміністрування виборів (виборчих комісій, рад, бюро тощо) розглядати скарги «у першій інстанції», і лише потім рішення таких органів можуть бути оскаржені до суду. Однак адміністративно-юрисдикційна практика в Україні знає лише поодинокі випадки одночасного звернення заінтересованих осіб до суду та виборчої комісії. Зловживання одночасним зверненням до адміністративного суду та виборчої комісії майже не є можливим у зв'язку з тим, що законодавство встановлює обов'язок суду невідкладно повідомити відповідну комісію про відкриття провадження у справі.

Як уже зазначалося, виборчі спори в Україні можуть розглядатися двома основними шляхами.

Перший шлях – у судовому порядку. Таким способом розв'язується велика кількість виборчих спорів, і тому від розуміння правової природи, структури, сутності зазначених спорів залежить ефективність їх розгляду та вирішення. Судовий захист прав, свобод та інтересів осіб у сфері виборчого процесу здійснюється адміністративними судами – це найнефективніше забезпечення реалізації природного права громадян на будь-яких виборах. Дане право передбачене п. 6 ч. 1. ст. 19 КАСУ [4].

Другий шлях – позасудовий порядок вирішення спору. Тобто учасники виборчого процесу можуть захистити свої виборчі права, свободи, інтереси, звертаючись зі скаргою до уповноважених осіб. Застосування цього шляху захисту виборчих прав надає змогу в випадку неприйняття рішення уповноваженими особами або непогодження з цим рішенням заявника скористатися судовим способом урегулювання спору.

Наявність в Україні вибору судового та позасудового порядку оскарження порушень законодавства у сфері виборчого процесу кореспондується із загальноєвропейськими стандартами та збільшує ступінь захисту виборчих прав, свобод та інтересів.

Вибори Президента в Україні проводяться за Законом України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 року № 474-XIV. Із часу прийняття Закону № 474-XIV до нього було внесено 28 змін та поправок. Так, перед останніми виборами Президента України, що відбулись 25.05.2014 року, Закон № 474-XIV лише протягом 2014 року був змінений сім разів [8]. Цей приклад підтверджує тезу, що в Україні «традиційно» оновлення виборчого законодавства здійснюється напередодні виборів. В Україні поки що зберігається негативна тенденція по проведенню заходів щодо вдосконалення виборчого законодавства напередодні виборчого процесу.

Процес зміни законодавства вже стартував із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII [9]; Закону України «Про антикорупційний суд» [10].

Дуже важко передбачити, які зміни будуть внесені до законодавства про вибори, але можливо проаналізувати сучасний стан законодавства відносно категорії спорів, пов'язаних із виборами Президента України.

Виборчі спори, пов'язані з виборами Президента України, – це складне правове явище, яке передбачає різноманітні прояви, і, як наслідок, різноманітні алгоритми вирішення цих спорів, але в будь-якому разі всі вони належать до термінових адміністративних справ.

Термінові адміністративні справи мають певні особливості: повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду справ; подання заяв по суті справи; проголошення та вручення судових рішень; апеляційне та касаційне оскарження судових рішень (у випадках, передбачених законодавством, касаційна інстанція не передбачена); певна кількість судів, які можуть розглядати ці справи; застосування засобів забезпечення позову і т. ін.

Визначення юрисдикції суду, який буде розглядати справи, пов'язані з виборами Президента України, залежить від статусу позивача та його позовних вимог.

Чинним законодавством передбачено, які суди як суди першої інстанції можуть розглядати справи, пов'язані з виборами Президента України.

До таких судів, відповідно до ст.ст. 273, 275, 277 КАСУ, відносять:

А) місцевий загальний суд як адміністративний суд.

Наприклад, у випадках оскарження рішення, дії чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, членів цих комісій, вони оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

Б) окружний адміністративний суд. Наприклад, оскарження рішення, дії чи бездіяльності територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, а також членів зазначених комісій оскаржуються за місцезнаходженням відповідної комісії.

В) Київський апеляційний адміністративний суд. Наприклад, у випадках оскарження рішення, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, прийняті у межах виборчого процесу.

Г) Верховний Суд. Наприклад, у випадках оскарження рішення, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів.

Статус учасника виборчого процесу впливає на можливість оскаржити рішення, дії або бездіяльність інших учасників процесу. Наприклад, п. 1 ст. 273 КАСУ передбачає за суб'єктом відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії) право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій та членів цих комісій. Так, залежно від суб'єктного складу спору (особливо від відповідача) спори можуть розглядатися різними судами.

І тут можливі різні варіанти. Київський апеляційний адміністративний суд або Верховний Суд вирішують спори формату «Виборець – ЦВК». Місцеві загальні суди як адміністративні суди за місцезнаходженням ЗМІ вирішують спори формату «Кандидат на пост Президента України – ЗМІ» і т. ін.

На виборчі спори, пов'язані з виборами Президента України, розповсюджується феномен предметної юрисдикції, який полягає у тому, що судами першої інстанції можуть бути не лише місцеві суди, а також апеляційні адміністративні суди та Верховний Суд. Стосовно повноважень Верховного Суду, які закріплені в п. 4 ст. 22 КАСУ, йому як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів узагалі та Виборів Президента України, зокрема. У цьому випадку, відповідно до ст. 23 КАСУ, Велика палата Верховного Суду є апеляційною інстанцією стосовно даної категорії справ, але, врахо-

вуючи класичну європейську модель правосуддя «перша інстанція – апеляція – касація», виникає ситуація зміни цієї моделі за рахунок усунення касаційної інстанції [11].

Висновки. Чіткість норм виборчого законодавства та їх узгодженість із іншими нормативно-правовими актами, в тому числі й із певними конституційними положеннями, істотно впливають не тільки на перебіг виборчого процесу, але й на визначення законності обрання голови держави та вирішення виборчих спорів.

Спори, пов'язані з виборами Президента України, – це складне правове явище, яке має різноманітні прояви і, як наслідок, різноманітні алгоритми вирішення цих спорів. На цю категорію спорів розповсюджується феномен предметної юрисдикції, який характеризується тим, що законодавством передбачена можливість розгляду та вирішення таких спорів у різних судах: у місцевих загальних судах як адміністративних судах; в окружних адміністративних судах; у Київському апеляційному адміністративному суді; у Верховному Суді. Вибір конкретного суду як суду першої інстанції залежить від трьох основних чинників: позовних вимог, суб'єктного складу спору; процесуального статусу учасника судового процесу.

У зв'язку з наближенням чергових виборів Президента України існує нагальна потреба актуалізувати наукові дослідження щодо виборчого законодавства України.

Список літератури

1. Виборчі спори: експертна оцінка якості судових рішень (місцеві вибори 2015 року) Аналітичний звіт / Проект USAID «Справедливе правосуддя»; ХМГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень»: Т. Калмиків, В. Кохан, О. Сердюк, М. Буроменський, С. Кальченко, Ф. Веніславський. Харків, ШГД. 2016. 58 с.
2. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки. URL: <http://jrc.org.ua/strategy> (дата звернення: 09.06.2018).
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 09.06.2018).
4. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (Редакція від 05.05.2018). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 09.06.2018).
5. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-14> (дата звернення: 09.06.2018).
6. Кодекс належної практики у виборчих справах: керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr) (дата звернення: 09.06.2018).
7. Joint Opinion on the Draft Law on Election of People' Deputies of Ukraine adopted by the Council for Democratic Elections and by the Venice Commission. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)037-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)037-e.aspx) (дата звернення: 09.06.2018).
8. Закон «Про вибори Президента України» – владі не на часі вносити зміни, хоча такі зміни вкрай потрібні. URL: <https://ridna.in.ua/2018/01/24/zakon-pro-vibori-prezidenta-ukrayini-vladi-ne-na-chasi-wnositi-zmini-hocha-taki-zmini-vkraj-potribni/> (дата звернення: 09.06.2018).
9. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон від 03.10.2017 № 2147-VIII (редакція – прийняття від 03.10.2017). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/page> (дата звернення: 08.06.2018).

10. Антикоррупционный суд: все что нужно знать о законе. URL: <https://fakty.ictv.ua/ru/ukraine/20180607-antukoruptsijnyj-sud-vse-shho-potribno-znaty-pro-zakon-i-golovnyj-spirnyj-moment/> (дата звернення: 09.06.2018).
11. Сергій Штогун. Судова реформа: кодекси нові – проблеми старі. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/cudova-reforma-kodeksy-novi-problemy-stari/> (дата звернення: 09.06.2018).

Стаття надійшла до редакції 10.06.2018

В. А. Стукаленко

Одесский торгово-экономический институт
Киевского национального торгово-экономического университета,
кафедра прикладной экономики
ул. Инглези, 6, Одесса, 65070, Украина

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДМЕТНОЙ ЮРИСДИКЦИИ СПОРОВ,
СВЯЗАННЫХ С ВЫБОРАМИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ**

Резюме

В статье освещены актуальные вопросы, связанные с юрисдикцией избирательных споров во время проведения выборов Президента Украины. Отмечено, что на определение суда первой инстанции влияет субъектный состав спора и его предмет, процессуальный статус участника. Определены основные механизмы защиты прав и интересов участников избирательного спора с учетом европейских стандартов.

Ключевые слова: выборы Президента Украины, избирательные споры, административные суды, предметная юрисдикция.

V. A. Stukalenko

Odessa Trade and Economic Institute
of the Kiev National Trade and Economic University,
The Department of Applied Economics
Inglesi str., 6, Odessa, 65070, Ukraine

**ACTUAL ISSUES OF SUBJECT JURISDICTION OF DISPUTES
RELATED TO ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE**

Summary

The article highlights current issues related to the jurisdiction of electoral disputes during the presidential elections in Ukraine. It is noted that the definition of the court of first instance is affected by the subject composition of the dispute and its subject matter, the procedural status of the participant. The main mechanisms for protecting the rights and interests of electoral disputes are taken into account, taking into account European standards.

Key words: election of the President of Ukraine, electoral disputes, administrative courts, subject jurisdiction.